

noviembre 2020

[www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados](http://www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados)

que conformaba la cobertura mediática de su presencia en Italia y sus interacciones con algunos residentes locales que, en su opinión, habían empeorado desde las elecciones.

Uno de los entrevistados explicó que, cuando desestimaron su apelación, no se dio cuenta de que esa sentencia era firme. Cuando entró en Italia, se podían hacer múltiples apelaciones. Sin embargo, mientras esperaba a que se resolviera la determinación de su condición de refugiado, la ley cambió. A él, como a muchos otros en su situación, les parecía absurdo que sus posibilidades de éxito a la hora de hacer una apelación pudieran cambiar de manera tan radical mientras esperaban un fallo. Para otros residentes, el número de denegaciones y su naturaleza aparentemente infundada hacían que la espera les pareciera inútil. Algunos decidieron no esperar a que sus apelaciones fueran escuchadas y, en su lugar, optaron por marcharse del CAS cuando aún parecía posible

hacerlo. Sin recursos y sin poder regresar a sus países de origen, muchos de ellos se dirigieron a ciudades más grandes que contaban con redes y comunidades de migrantes más establecidas. Pasar a ser indocumentados fue una decisión que ninguno de los hombres se tomó a la ligera, pero que consideraron necesaria cuando se les dejó sin otras opciones realistas.

Eleanor Paynter [ebp49@cornell.edu](mailto:ebp49@cornell.edu)

Asociada posdoctoral, Mario Einaudi Center for International Studies, Cornell University  
<https://einaudi.cornell.edu/>

1. La tesis doctoral en la que se basa este artículo contó con la ayuda en forma de financiación de la beca Academic Enrichment Grant de la Universidad Estatal de Ohio, la beca Alumni Grant for Graduate Research and Scholarship, el proyecto Global Mobility Project y el centro de estudios sobre seguridad internacional Mershon Center for International Security Studies. Véase <http://eleanorbpaynter.net/research/>.
2. Los datos muestran que las denegaciones aumentaron aproximadamente del 55 % en 2018 a cerca del 80 % en 2019. Véase [bit.ly/Villa-2020](https://bit.ly/Villa-2020) (solo en italiano)

## Sistemas de asilo adaptables en el contexto de la COVID-19

Angela Moore y Periklis Kortsaris

**La COVID-19 ha supuesto un nuevo punto de partida en el debate acerca de la adaptabilidad de los sistemas de asilo. El rápido enfoque constructivo adoptado por Portugal para garantizar los derechos de los solicitantes de asilo durante la pandemia ofrece un modelo de protección que los demás deberían considerar.**

La COVID-19 plantea una serie de retos para los sistemas de asilo. ¿Qué sucede cuando los sistemas de asilo no pueden funcionar de acuerdo con las modalidades y procesos aceptados? ¿Qué pasa si los entrevistadores y los responsables de la toma de decisiones no pueden reunirse con los solicitantes de asilo o acudir a la oficina? ¿Cómo se las pueden arreglar los sistemas de asilo cuando es imposible cumplir con los plazos establecidos y no hay indicios claros de cuándo “volverá a la normalidad” la situación, o de cuánto tiempo podría durar la transición a una “nueva normalidad”? ¿Qué soluciones pueden determinar y priorizar los Estados para salvaguardar los derechos de los solicitantes de asilo y para garantizar que no se les penalice por una situación que está totalmente fuera de su control (o del de cualquiera) al mismo tiempo que se salvaguarde la protección de la salud pública? ¿Cómo pueden contribuir las medidas provisionales

a evitar la acumulación de atrasos en todas las etapas del proceso de determinación de la condición de refugiado (DCR)?

La cuestión de la adaptabilidad frente a retos como estos se plantea en el Pacto Mundial sobre los Refugiados y forma parte integrante de la visión de su Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo<sup>1</sup>. En el contexto de la pandemia de COVID-19, Portugal definió muy rápidamente un enfoque novedoso para los retos a los que se enfrentaba. A finales de marzo de 2020, el Consejo de Ministros del país dictó la Orden N° 3683-B/2020 para regular provisionalmente la condición de refugiados de todos los ciudadanos extranjeros que hubieran presentado una solicitud de residencia o asilo a partir del 18 de marzo de 2020, fecha en la que se declaró el estado de emergencia en Portugal<sup>2</sup>. La validez inicial de esta residencia legal duró hasta finales de junio y, posteriormente, se prorrogó hasta finales

de octubre de 2020. La explicación dada por el Ministerio del Interior para tomar esta decisión fue que no se debía privar a las personas de su derecho a la sanidad y a los servicios públicos porque no se pudiera tramitar su solicitud<sup>3</sup>.

### Adaptación para la protección y retos

Aunque la Orden no concede permisos de residencia a los solicitantes de asilo, se les trata como si dispusieran de uno válido. Esto permite que los solicitantes de asilo no se vean afectados negativamente por la reducción de la capacidad de tramitación del registro durante la COVID-19. Una semana después de la entrada en vigor del texto y, a raíz de los llamamientos de la sociedad civil para que se aclararan mejor los derechos de los beneficiarios, se anunció que las prestaciones incluirían servicios sociales y otras vinculadas al empleo, como ayudas sociales, prestación por hijos a su cargo y protección contra el desempleo. La Orden también abarcaba muchas cuestiones en el marco del procedimiento de asilo/DCR, desde (re)agendar las citas hasta la suspensión de las fechas de vencimiento.

Además, garantizar el acceso a la atención sanitaria para todos durante una pandemia, con independencia de su condición jurídica, es coherente con un enfoque basado en derechos y también es lógico desde la perspectiva de la salud pública. En términos de derechos humanos, las personas deberían poder acceder, en condiciones de igualdad, a una atención sanitaria que podría salvarles la vida, en especial cuando el retraso en la adquisición de su condición jurídica se debe a factores que escapan a su control. Al mismo tiempo, la restricción del acceso a la atención sanitaria no solo pone en peligro a la persona, sino que también amenaza la salud y la seguridad de los miembros de su comunidad.

Las personas necesitadas de protección internacional que habían entrado en el país, pero no presentaron su solicitud antes de la fecha límite del 18 de marzo, no podían beneficiarse de la medida<sup>4</sup>. Organizaciones de la sociedad civil abogaron por su inclusión, pero sin éxito. Dada la incertidumbre en torno al estado de emergencia, parece difícil (e inútil) aplicar fechas límite estrictas. Los solicitantes de asilo que presentaron su solicitud en un plazo razonable de tiempo tras su llegada no deberían ser penalizados por el estallido de la crisis en lo que respecta a su acceso al conjunto de derechos que la legislación portuguesa otorga a los solicitantes de asilo.

La decisión del país de reforzar la condición de los solicitantes de asilo y de facilitarles el acceso a los servicios responde

a la preocupación por la salud pública, pero también a la necesidad de gestionar los recursos en estos tiempos de incertidumbre. Al garantizar el acceso a un empleo legal, el Estado permitiría a algunos solicitantes de asilo hacerse autosuficientes y también podría empezar a cobrar impuestos a los que trabajan, una situación claramente beneficiosa para todos.

### Un modelo para una futura adaptación

Las medidas tomadas por Portugal ofrecieron unos beneficios tangibles y medibles en cuanto a lo que a protección se refiere. En un mundo digitalizado y en el contexto de los debates sobre mecanismos a distancia para llevar a cabo los procesos de registro y de DCR, las medidas de Portugal (y las de otros países, como Ecuador, Perú, Suecia y Lituania, por nombrar unos cuantos) contribuyen al debate sobre la adaptación de la DCR y de una respuesta de protección más amplia, desde una perspectiva fundamentada y no técnica, que incida en los derechos de los solicitantes de asilo y que no requiera una inversión inicial importante por parte de los Estados. Otros Estados, que tratan de adaptar sus procedimientos de asilo para satisfacer las exigencias de una crisis apremiante, tal vez deseen tomar nota de algunos de los aspectos clave de la Orden emitida por Portugal. Más concretamente:

**Acción inmediata:** Aprobada apenas nueve días después de la declaración del estado de emergencia por la COVID-19, la Orden aclaró rápidamente la condición con respecto a su residencia de los solicitantes de asilo y migrantes que tenían sus solicitudes en trámite (más tarde, en la fase de implementación, se resolvieron los detalles que estaban menos claros). Esta rápida actuación permitió minimizar la confusión y la incertidumbre, en la medida en que los solicitantes de asilo y los migrantes tuvieron acceso a servicios médicos y de otro tipo desde las primeras fases de la crisis.

**Énfasis en los derechos:** A pesar de la fecha límite, la Orden parece haber sido diseñada para garantizar la preservación de la equidad del sistema de asilo. A los solicitantes de asilo se les concedió oportunamente el beneficio de la duda, con independencia de la situación de sus solicitudes o apelaciones.

**Enfoque grupal:** La activación y el ámbito de aplicación de la Orden se concibieron tomando como base un grupo identificado de personas

noviembre 2020

[www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados](http://www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados)

que se encontraban en una situación similar, lo que permitió, por tanto, una respuesta flexible e inmediata a una situación en la que la tramitación a título individual era poco práctica y, en última instancia, inviable dadas las inusuales circunstancias. Más allá de la aplicación de la fecha límite para definir el grupo, no se hicieron más distinciones que tuvieran que ver con su condición.

**Refuerzo del procedimiento de asilo:** En vez de crear un nuevo estatuto o una estructura paralela, la Orden aprovechó los sistemas existentes para beneficiar a un sector más amplio de la población que solicitaba asilo. Esto tuvo la ventaja de reducir el grado en que había que establecer nuevas definiciones y derechos, a la vez que prometía permitir una transición fluida de vuelta al sistema existente tras la eventual relajación de las medidas de emergencia.

Aunque esta solución no esté necesariamente dirigida a todas las situaciones en que se requiere adaptabilidad para tramitar las solicitudes de asilo, sí ofrece un modelo para abordar ciertos tipos de retos. Además, lo hace de una manera que es accesible incluso para los Estados que tal vez no cuenten con los recursos necesarios para aumentar drásticamente la dotación de personal o hacer un despliegue tecnológico que facilite la tramitación de los casos. Por último, el

modelo portugués demuestra que se pueden encontrar soluciones dentro del sistema de asilo existente, sin que sea necesario elaborar nuevos procedimientos o estatutos.

**Angela Moore** [moorea@unhcr.org](mailto:moorea@unhcr.org)  
Responsable de Protección sénior, Afganistán

**Periklis Kortsaris** [kortsari@unhcr.org](mailto:kortsari@unhcr.org)  
Jefe de la Sección de DCR, División de Protección Internacional

ACNUR [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

Los autores desearían agradecer en especial a Filipe Doutel, responsable jurídico y de promoción del Servicio Jesuita a Refugiados-Portugal, Mónica Farinha, presidenta del Consejo Portugués para los Refugiados, y Marina Portugal, jefa del Departamento de Asilo y Refugiados, SEF, por su ayuda para redactar este artículo. Las opiniones expresadas en el presente artículo son las de los autores y no representan necesariamente las de ACNUR.

1. Pacto Mundial sobre los Refugiados, párrafo 62 [www.unhcr.org/5c658aed4.pdf](http://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf)
2. Orden n° 3683-B/2020, 27 de marzo de 2020 [bit.ly/2UuBFPxB](http://bit.ly/2UuBFPxB)
3. SchengenvisaInfo news "Portugal Grants Migrants and Asylum Seekers Full Citizenship Rights During COVID-19 Outbreak", 2 de abril de 2020 [bit.ly/Portugal-grants-asylum-rights-2April2020](http://bit.ly/Portugal-grants-asylum-rights-2April2020)
4. Nótese, sin embargo, que los no ciudadanos que ya se encuentran en el país en situación irregular pueden acceder a los servicios nacionales de salud si son capaces de demostrar (mediante documentación expedida por sus autoridades locales) que llevan en la zona 90 días. Orden n° 25360/2001 (serie 2ª).

## El asilo bajo presión en Perú: el impacto de la crisis venezolana y la COVID-19

Paula Camino y Uber López Montreuil

**La continua crisis en Venezuela ha generado un aumento significativo de las solicitudes de asilo en el vecino Perú. Esto ha excedido la capacidad del Gobierno para responder adecuadamente y de manera oportuna, dificultades que se ven exacerbadas por la pandemia de la COVID-19.**

Al principio de la crisis migratoria de Venezuela, Perú fue uno de los pocos Estados que implementó políticas para facilitar la entrada y la estancia legales. Con la introducción en 2018 del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) se permitió a miles de venezolanos regularizar su estatus migratorio. Este permiso ofreció una forma complementaria de protección y ayudó a agilizar el proceso migratorio legal.

Sin embargo, debido al rápido aumento de las llegadas (482 571 solicitudes de asilo presentadas, en 2019, en comparación con 192 000, en 2018, y 34 167, en 2017) y a los problemas estructurales que se están experimentando en Perú, el sentimiento general de solidaridad con los venezolanos pronto se convirtió en rechazo. Un análisis realizado por Oxfam en 2019 reveló que alrededor del 70 % de la población de Perú,